



**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Roberto Rocha**  
**PROJETO DE LEI Nº 3.221 DE 2021**

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para vedar as ligações telefônicas excessivas ao consumidor inadimplente.



SF/22287.48515-65

**EMENDA SUBSTITUTIVA**

O Projeto de Lei nº 3.221, de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação:

**Art. 1º** A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), passa a vigorar acrescida do art. 42-B, com a seguinte redação:

“Art.2º Apenas serão inscritos nos quadros dos Conselho Regionais de Educação Física os seguintes profissionais:  
(...)

IV – os ex-atletas olímpicos e paralímpicos ou que disputaram campeonatos mundiais, de acordo com os critérios a serem estabelecidos pelo Sistema CONFEF/CREF's.”

Art. 42-B. Na cobrança de dívidas, o consumidor inadimplente não será submetido a ligações telefônicas excessivas.

§ 1º Considera-se número excessivo de ligações telefônicas quando essas excederem a 03 (três) ligações semanais para cada uma das dívidas cobradas do devedor.



SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Roberto Rocha**

§2º Exclui-se da contagem de ligações telefônicas previstas no parágrafo anterior:

I - os contatos telefônicos informativos realizados junto ao consumidor com a finalidade de esclarecer sobre as condições do contrato, inclusive mora, atraso ou inadimplemento de obrigações, bem como sobre as formas de pagamento ou parcelamento da dívida;

II - os contatos telefônicos realizados mediante prévio agendamento com o devedor e

III - as tentativas de contato ou as ligações telefônicas não atendidas.

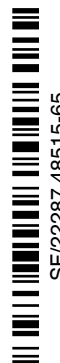
§3º Antes de dar início às ligações telefônicas, o credor deverá informar ao devedor a existência do débito, por meio hábil ao conhecimento da dívida, podendo ser por qualquer meio físico ou eletrônico ou por negatивação da dívida pelos meios tradicionais.

§ 4º O consumidor poderá exigir que seja enviada cópia por escrito do documento comprobatório da dívida, por meio físico ou qualquer meio eletrônico.

§ 5º Será informado ao consumidor o meio disponível hábil para contestar a dívida, bem como para negociá-la com o credor, sendo que estes poderão ser físicos ou eletrônicos.

§ 6º O descumprimento do previsto neste artigo sujeitará o credor às penalidades previstas nesta lei.

**Art. 2º** Esta lei entre em vigor na data de sua publicação.



SF/22287.48515-65



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Roberto Rocha

## JUSTIFICAÇÃO

O Projeto Substitutivo tem a finalidade de harmonizar regras de proteção ao consumidor com práticas de cobrança administrativa saudáveis, evitando-se o aumento dos patamares atuais de inadimplência dos consumidores no mercado financeiro.

Sob a justificativa de que as empresas de cobrança realizam ligações excessivas ao consumidor inadimplente, bem como que muitas vezes as dívidas cobradas são questionáveis e que não são dadas ao consumidor as oportunidades e os meios adequados para contestá-la, o Projeto de Lei nº 3.221/2021 ("PL") pretende alterar a **Lei nº 8.078/1990 ("CDC")** para acrescentar novo artigo para prever:

- a. que o consumidor: (i) não será submetido a ligações telefônicas excessivas, (ii) poderá exigir que lhe seja enviada cópia por escrito de documento comprobatório da dívida em cobrança e (iii) deverá ser informado quanto ao meio disponível para contestar referida dívida e forma de negociá-la com o credor;
- b. obrigação de que as ligações de cobrança gerem protocolo de contato e que indiquem a quantidade de ligações já realizadas e
- c. multa a cada ligação acima da quantidade permitida.

Além de prever a entrada em vigor da lei na data de sua publicação.

Apesar de sempre ser um pleito louvável buscar evitar que o consumidor seja submetido a eventuais excessos em fluxos de cobrança administrativa, deve-se reforçar que:

- i) **o conceito do texto proposto apenas reitera o que já está previsto no CDC, no próprio artigo 42 caput;**
- ii) **o ordenamento pátrio já possui instituto hábil a coibir excessos**, no caso, o abuso de direito do credor cobrar a dívida do devedor, nos termos previstos no artigo 187, do Código Civil:

**Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.**

Ou seja, no momento e independentemente do texto do PL original ou da proposta de redação substitutiva, o devedor não está desassistido, sendo possível, por tanto, acomodá-lo no arcabouço jurídico atual, uma vez que, na prática, o PL não seria uma inovação.



SF/22287.48515-65



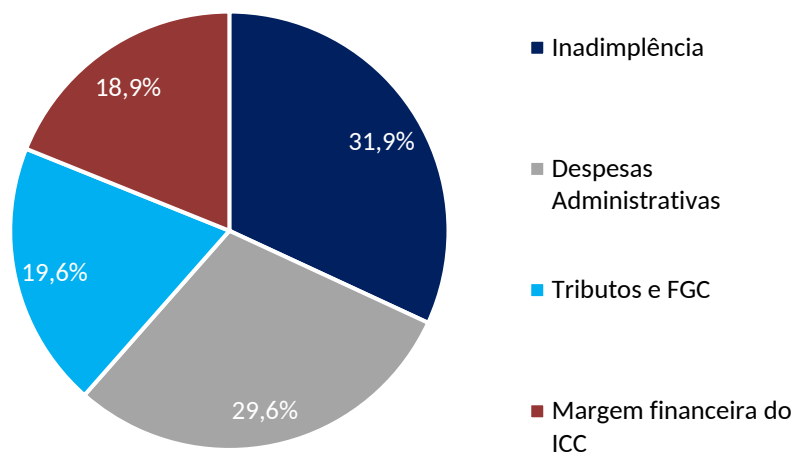
SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Roberto Rocha

No entanto, deve-se alertar que caso o texto do PL em comento não seja reformado para observar condutas de cobranças mais próximas da realidade e que sejam ao mesmo tempo compatíveis com as melhores práticas recomendadas pelo setor financeiro, o qual será impactado diretamente pelo texto do PL em questão, referido texto poderá ocasionar reflexos negativos ao mercado por indiretamente influenciar no encarecimento do crédito, na redução de sua oferta na economia e no aumento de custo das operações, ao dificultar mecanismos de cobrança e de recuperação de dívidas, gerando, portanto, consequências que podem ser prejudiciais ao próprio devedor.

**I. IMPACTOS ECONOMICOS GERAIS DECORRENTES DE LIMITANTES NO FLUXO DE COBRANÇA DE CRÉDITO**

A atividade de cobrança tem grande relevância para a precificação final das operações de crédito. Ao realizar uma operação de empréstimo, o credor faz uma estimativa quanto ao risco de inadimplência por parte do devedor e esta estimativa leva em consideração tanto os dados e informações do próprio cliente tomador dos recursos, ou seja, seu perfil de risco, quanto a existência ou não de garantias para essa operação, o que aumentariam a probabilidade de recuperação do valor emprestado em caso de inadimplência do devedor. Neste sentido, de acordo com estudo do Banco Central (Relatório de Economia Bancária), a inadimplência é o principal componente do spread bancário, com participação de 31,9%, à frente das despesas administrativas (29,6%), impostos e contribuição ao Fundo Garantidor de Crédito - FGC (19,6%) e do lucro/margem financeira das Instituições Financeiras (18,9%).

**Decomposição do Spread Bancário - Média de 2018 a 2020 (% do Saldo)**



Fonte: BCB/Relatório de Economia Bancária



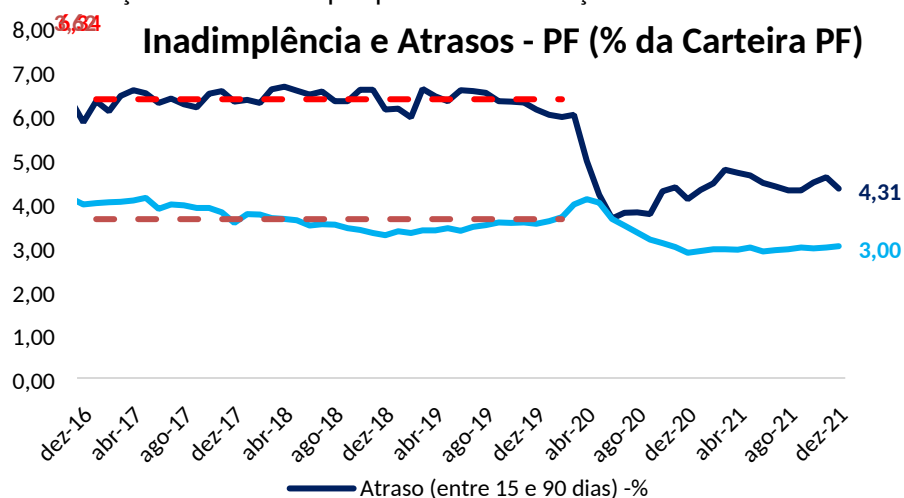
SF/22287.48515-65



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Roberto Rocha

Segundo estimativas do setor bancário, o serviço ativo de cobrança e de renegociação contribui de forma relevante para a redução da inadimplência. **Estima-se que cerca de 40% das operações de empréstimo em atraso têm seus pagamentos regularizados via instrumentos ativos de cobrança administrativas em período inferior a 90 dias de atraso**, ou seja, após contatos pró-ativos das Instituições Financeiras com seus clientes, lembrando-os de eventuais esquecimentos, sugerindo alterações nos prazos de vencimento das parcelas ou até mesmo propondo instrumento de renegociação para que a dívida do cliente volte a “caber” em seu orçamento.

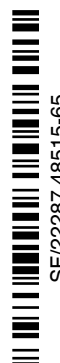
Conforme pode ser observado no gráfico abaixo, que compara a evolução do nível de atrasos entre créditos não pagos no intervalo entre 15 a 90 dias com créditos não pagos acima de 90 dias (neste caso, lançados à prejuízo), a diferença da efetividade da recuperação de crédito fica evidente. Assim, considerando o período de janeiro de 2017 a fevereiro de 2020, mesmo após atrasar parte do pagamento das parcelas, **cerca de 43% da carteira foi regularizada em atrasos de curto prazo**, sem necessidade de ingresso de cobrança por vias judiciais, sendo que tal comportamento da carteira de crédito está associado à uma política ativa de cobrança de tais dívidas por parte das Instituições Financeiras.



Fonte: Banco Central do Brasil

Neste contexto deve-se frisar que qualquer restrição ao direito do credor em cobrar suas dívidas poderá impactar não apenas os custos das operações de crédito, elevando o spread bancário, como também reduzir a oferta de crédito na economia.

De acordo com os últimos dados disponibilizados pelo Banco Central na Nota de Operações de Crédito, referentes a dezembro de 2021, a carteira total de crédito destinada às famílias (clientes pessoas físicas) foi de R\$ 2,7 trilhões. Deste valor total, 4,31% da carteira encontra-se em atraso de curto prazo, ou seja, entre 15 e 90 dias, correspondendo ao valor atual de R\$ 116,7 bilhões.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Roberto Rocha

Considerando a estimativa de 40% de recuperação deste total, chegamos a um valor de R\$ 46,7 bilhões que serão recuperados a partir de processos de cobrança administrativa.

**Exercício:** Cenários para os valores a serem recuperados sob diferentes impactos da legislação que limita o número de contatos que credor pode fazer com o devedor

Impacto na regularização das dívidas em atraso	Pagamentos Regularizados	Valor recuperado	Em R\$ bilhões	
			Perda adicional na recuperação	Valor não recuperado
0%	40%	46,7	0	70,0
30%	28%	32,7	14,0	84,0
60%	16%	18,7	28,0	98,0

Assim se eventual limite na quantidade de ligações de cobrança impactar em até 30% a taxa de recuperação de créditos em atraso de curto prazo, a taxa de recuperação atual cairia para 28% e o valor recuperado, de 46,7 bilhões de reais, passaria para R\$ 32,7 bilhões. Ou seja, geraria uma perda adicional de R\$ 14,0 bilhões ao Sistema Financeiro Nacional. No quadro também há um cenário no qual o impacto da medida pode ser ainda mais expressivo, e chegar a 60% da regularização das dívidas em atraso.

Como tal valor resultará em redução do lucro/aumento do prejuízo das Instituições Financeiras, isto impactará o patrimônio líquido destas e, portanto, na quantidade de crédito disponível para empréstimo a sociedade. Considerando-se uma alavancagem média (volume de crédito/patrimônio líquido) na faixa de 10 vezes, número padrão no mercado brasileiro para os grandes bancos de varejo, podemos chegar a uma redução na oferta de crédito de até R\$ 140,1 bilhões por ano, apenas para o segmento de pessoas físicas.

**Exercício:** Impacto na oferta de crédito para diferentes cenários de recuperação do crédito

Impacto na regularização das dívidas em atraso	Pagamentos Regularizados	Em R\$ bi	
		Perda adicional na recuperação	Impacto sobre a oferta de crédito
0%	40%	0	0
30%	28%	14,0	140,1
60%	16%	28,0	280,1





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Roberto Rocha**

Além disso, também há potencial de impacto relevante no spread bancário médio do sistema. Considerando que o valor da perda adicional na recuperação de crédito seria de R\$ 14,0 bilhões e que a carteira de atraso de longo prazo (lançamento à prejuízo), em dez/2021 para o segmento pessoa física foi de R\$ 81,2 bi (3,0% da carteira PF total), se adicionarmos a perda adicional, este montante tem potencial para subir para R\$ 95,2 bilhões, elevando a taxa de inadimplência para 3,52%, uma alta de 0,52 pontos percentuais, ou, proporcionalmente, de 17,2%.

**Exercício:** Impacto na inadimplência e no spread bancário

Impacto na regularização das dívidas em atraso	Pagamentos Regularizados	Perda adicional na recuperação	Em %		
			Taxa de Inadimplência	Var. da taxa de Inadimplência	Impacto sobre o Spread
0%	40%	0	3,00	0	0
30%	28%	14,0	3,52	17,2	5,5
60%	16%	28,0	4,03	34,5	11,0

Como sabemos, o Relatório de Economia Bancária de 2020 do Banco Central, constatou que, entre os anos 2018 a 2020, o componente inadimplência respondeu por 31,9% do spread do ICC (Indicador do Custo de Crédito). Com uma variação de 17,2%, tal aumento poderia equivaler a um acréscimo de 5,5% do spread bancário.

Por fim, vale citar a dificuldade em contatar o consumidor inadimplente pode prejudicar ainda mais o próprio consumidor uma vez que operações inadimplentes pontuam negativamente em bases de Cadastro Positivo. De forma bastante simples, a ideia do Cadastro é formar um histórico do registro de pagamentos dos consumidores, e com isso, atribuir uma nota com base em seu comportamento de tomada e adimplemento de operações de crédito. Consumidores pontuais e sem registro de atrasos ou inadimplência tendem a ter uma nota mais elevada, o que contribui para acessos a formas mais baratas de crédito.

Neste sentido, o próprio Banco Central já divulgou um estudo, chamado Análise dos efeitos do Cadastro Positivo, de abril de 2021, que estimou que clientes com pontuação no Cadastro Positivo obtiveram redução de 10,4% do spread em operações de crédito pessoal não consignado, comparado com clientes sem pontuação no Cadastro Positivo. Ou seja, o Cadastro Positivo, por aumentar a quantidade de informações disponíveis para os bancos, como esperado, reduz as taxas de juros. Mas, é importante que o cliente mantenha uma boa nota, para ter os benefícios do Cadastro. E, para isto, a facilidade de contato entre credores e devedores é importante. Logo, qualquer mecanismo que limite o contato efetivo e produtivo da instituição financeira com seus clientes poderá trazer reflexos





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Roberto Rocha**

negativos para o sistema como um todo.

## **II. QUANTIDADE MÁXIMA DE LIGAÇÕES**

Considerando o exposto no item anterior, é inquestionável que a limitação da quantidade de ligações que um credor poderá fazer ao devedor para ter sua dívida adimplida impactará no êxito da recuperação de crédito. Porém, é igualmente prejudicial o texto proposto não indicar o lapso temporal a ser considerado neste limite, o que faria com que a nova proposta de lei tenha sua redação imprecisa e pouco efetiva, a qual poderia até mesmo ser um estímulo a inadimplência.

Assim, sem necessidade de reiterar que o credor se encontra no exercício regular do direito de perseguir seu crédito ao realizar ligações de cobrança, a prática demonstra que em muitos casos o credor contata o devedor em oportunidades distintas não para ser invasivo, mas sim, para fazer ofertas diferentes e mais vantajosas de renegociação, buscando viabilizar uma renegociação que melhor se enquadre ao orçamento do devedor, o que não se caracteriza como uma prática abusiva, sendo parte da dinâmica da negociação e à qual é benéfica para a maior parte dos devedores. Ou seja, limitar o direito de todos os credores para impedir situações extremadas por parte de alguns não seria adequado nem para credores e nem para devedores, que poderiam deixar de ter acesso a condições diferenciadas para quitação de suas dívidas.

Neste sentido é relevante ressaltar que é benéfico para o próprio devedor que:

- i) a sua dívida seja quitada após essa sistemática de cobrança, ou seja, em esfera de cobrança administrativa e não após trâmites de cobrança judicial, por ser um fluxo menos moroso e, ao menos que o devedor tenha acesso à justiça gratuita, também menos custoso e
- ii) este deixe de ter restritivos de crédito em seu nome por não pagamento de dívidas o quanto antes, para voltar a ter acesso a melhores ofertas de crédito, seja quanto a maior montante ou melhores condições de taxas de juros.

Desta forma, propõem-se como ajuste ao texto do PL que o credor possa fazer, ao menos, 03 (três) ligações por semana, o que coincide com um dinâmica negocial que abarcará a prática média, ou seja, tanto casos de renegociações mais simples, que necessitam de menos ligações de contato com o devedor, como casos mais complexos, que demandam mais dias de negociação.

## **III. PRINCÍPIOS DO TRATAMENTO E NEGOCIAÇÃO DE DÍVIDAS E LIVRE INICIATIVA**







SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Roberto Rocha

Conforme tratado em itens anteriores, um relacionamento próximo das Instituições Financeiras com seus clientes faz parte da boa prática bancária. Assim, acompanhar de perto a situação do cliente, conhecer as suas necessidades e dificuldades, faz parte da atividade comercial num sentido mais amplo. Dessa forma, o contato com o cliente para lembrá-lo do pagamento de um empréstimo momentaneamente em atraso, a negociação específica envolvendo aquele vencimento ou mesmo uma renegociação mais ampla de dívida em favor do cliente, dependem deste contato da instituição com o seu cliente, o que não guardam nenhuma semelhança com as práticas eventualmente nocivas ou abusivas.

O CDC atualmente já impõe condições e restrições importantes ao exercício da cobrança visando à proteção e defesa dos consumidores, com previsão de sanções, critérios de transparência e restrições de dias e horários para a cobrança. Neste sentido, destaca-se seu artigo 42, caput<sup>1</sup>, que estabelece que na cobrança de débitos o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça. Ou seja, está inserido nesta proibição mais ampla que **qualquer** tipo de atitude de credor que extrapole o bom senso, incluindo o ato de realizar uma quantidade de ligações em quantidade que cause incômodo ou constrangimento aos consumidores, já se encontra vedado pela legislação em vigor.

Neste contexto, entende-se que ligações de cobrança realizadas sem razoabilidade poderiam ser consideradas afrontas aos dispositivos em vigor, as quais já são monitoradas por seus respectivos guardiões, sejam os Ministérios Públicos ou os Procons.

Ainda, limitar e regular em demasia a forma de interação entre credores e devedores, ou seja, particulares em uma relação econômica, pode ser entendido como uma afronta ao preceito fundamental da livre iniciativa econômica (art. 1º, IV c/c art. 170, Constituição Federal).

No cumprimento desses princípios e no fortalecimento de preceitos constitucionais, o Poder Legislativo é direcionado, em sua atuação, a coibir abusos de agentes privados no exercício do poder econômico (art. 173, §4º, CF), incentivar um desenvolvimento nacional equilibrado e combater desequilíbrios graves à concorrência (art. 174, §1º, CF, c/c art. 192, CF, c/c art. 18, §2º, Lei nº 4.595) e adotar iniciativas de incentivo econômico determinantes ao setor público e indicativas ao setor privado (art. 174 da CF). Dessa forma, o Legislador não deve ser um criador de impactos ou de desequilíbrios injustificados para todo o mercado com o intuito reforçar a coibição de más práticas de alguns de seus agentes, para as quais já há mecanismos de repressão de conduta e respectiva previsão de penalização.





**SENADO FEDERAL**  
**Gabinete do Senador Roberto Rocha**

---

**Art. 42.** Na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça.

Assim, considerando que o nível de detalhe proposto como novo texto do CDC pode ser entendido como uma ingerência na forma dos credores se relacionarem com seus devedores, deve-se pontuar que referida alteração no ordenamento jurídico tem potencial para gerar situações de insegurança jurídica tanto para credores como para devedores, pois, por exemplo, além do próprio credor passar a ter receio de realizar ligações de cobrança para exercer o seu direito de ter cláusulas contratuais adimplidas, o credor também poderá passar a utilizar critérios não previstos em lei como justificativa para não celebrar negócios jurídicos com um devedor com o qual teve maior dificuldade em acessar por telefone, gerando ineficiência para todos.

#### **IV. TRANSPARÊNCIA EM SITUAÇÃO DE COBRANÇA DE DÍVIDA**

Cabe também salientar que toda interação das Instituições Financeiras com seus clientes deve ser pautada em critérios de transparência, bem que o cliente pode e deve ter acesso aos documentos demonstrativos de suas dívidas. Ou seja, novamente o PL proposto não inova neste sentido<sup>2</sup>. Neste contexto, e considerando também o cenário de evolução tecnológica e de acesso a informações da sociedade atual, faz sentido que seja viabilizado que o envio da composição das dívidas dos devedores possa ser realizado por quaisquer meios, inclusive eletrônicos, evitando-se burocratização desnecessária e que a necessidade de atendimento ao rito proposto pelo PL original não seja desvirtuada como meio para o devedor não honrar o pagamento devido.

Neste aspecto, também é importante destacar que se não forem simplificadas as exigências do texto do PL original o devedor poderá vir a ser onerado ainda mais, já que o credor goza do direito de ser ressarcido pelos custos incorridos em razão da mora, nos termos do art. 395, do Código Civil<sup>3</sup>, sendo que o tempo transcorrido entre a cobrança da dívida e o atendimento de burocracia desnecessária terá como resultado maior custo ao cliente em cobrança de juros pelos dias de atraso acumulado, logo, essencial explicitar que a troca de comunicação entre credor e devedor poderá se dar, inclusive, por meios eletrônicos, para garantir agilidade na comunicação entre as partes e adequar todo o processo as tendências da sociedade moderna.

---



SF/22287.48515-65



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Roberto Rocha

## V. PENALIDADES

Considerando que estamos diante de tema que não é novo no ordenamento jurídico brasileiro, faz sentido que eventual descumprimento de seu texto venha a observar as penalidades já previstas pelo descumprimento do CDC, da autorregulação bancária da Febraban ou dos normativos do Banco Central.

Neste contexto, caso o PL não tenha seu texto ajustado, alerta-se que uma vez que toda penalidade que pode ser revertida em favor do cliente, conforme §6º do PL original, será um estímulo à litigiosidade, já que devedores de má-fé poderão alegar o descumprimento da lei com vistas ao recebimento de indenizações.

---

**Resolução 4.539/2016:** Art. 2º As instituições de que trata o art. 1º, no relacionamento com clientes e usuários de produtos e de serviços, devem conduzir suas atividades com observância de princípios de ética, responsabilidade, transparência e diligência, propiciando a convergência de interesses e a consolidação de imagem institucional de credibilidade, segurança e competência.

**Código Civil - Art. 395.** Responde o devedor pelos prejuízos a que sua mora der causa, mais juros, atualização dos valores monetários segundo índices oficiais regularmente estabelecidos, e honorários de advogado.

## VI. CONCLUSÃO E PEDIDO

Os argumentos acima embasam a necessidade de ajuste do texto original do PL 3.221/2021 e esclarecem quais serão os possíveis impactos econômicos e ao consumidor diante de um cenário de insegurança jurídica que ocasione, especialmente, restrições em mecanismos de cobrança de dívidas e, por consequência, potencial retração na oferta de crédito na economia, podendo chegar a uma redução de R\$ 140,1 bilhões anuais e gerar uma elevação do spread bancário médio de até 5,5%.

---





SENADO FEDERAL  
**Gabinete do Senador Roberto Rocha**

Diante o exposto, peço o apoio dos demais pares a esta emenda.

Sala das Sessões,

**Senador Roberto Rocha**



SF/22287.48515-65